



Relatoría

Tertulias: “El estado del Estado” ***Construcciones y transformaciones institucionales de un Estado en movimiento***

En un esfuerzo por acercarse a la academia, Función pública y algunos expertos en diferentes temas han desarrollado reflexiones y discusiones acerca de cómo, por qué y bajo qué circunstancias ha cambiado la administración pública en Colombia; es así como se llevó a cabo la cuarta tertulia en el marco del programa “El estado del Estado”.

La tertulia “Construcciones y transformaciones institucionales de un Estado en movimiento” tuvo lugar el jueves 21 de junio de 2018, en donde se abordaron los documentos elaborados por Santiago Leyva, profesor de la Universidad EAFIT y Doctor en Administración Pública, en torno al texto académico “*Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde una perspectiva de la administración pública (1957-2017)*” y German Burgos, profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia y Doctor en Derecho, acerca de la “*Construcción de la estatalidad a nivel local desde los actores intra y extra estatales.*”

El evento contó con la participación de más de 64 asistentes entre servidores públicos de Función Pública y de otras entidades, además de ser transmitido vía streaming con más de 900 reproducciones en Facebook Live.

Fernando Medina, subdirector de la Función Pública, fue el encargado de la instalación del evento, en donde resaltó la importancia de analizar las transformaciones de los paradigmas que se tejen alrededor del rol del Estado y que se han evidenciado a lo largo de los años.

Aseguró igualmente que, el rol de la administración depende de la concepción que se tenga de la economía en una sociedad y el rol de la misma en el manejo de los asuntos colectivos. De otra parte, destacó la importancia de estos espacios de socialización como herramientas para entender los sucesos actuales del país y su impacto en la vida de los colombianos; lo anterior estuvo seguido de las intervenciones de los expertos, quienes bajo la moderación del subdirector desarrollaron sus respectivas presentaciones.



Santiago Leyva - *“Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde una perspectiva de la administración pública (1957-2017)”*

- Para dar inicio a su intervención, Leyva hizo una explicación sobre el título de su documento, refiriéndose a que a pesar de que hay muchos avances en la gestión pública, existen también rupturas y retrocesos con problemas que requieren ser conceptualizados, para identificar las falencias y fortalecer la administración pública y el Estado.
- Teniendo como tema central la capacidad de cambio institucional del sector público colombiano, el autor le da una orientación propia al documento, enfocándose en cómo desde el centro, se controla, se relaciona y se gestiona el territorio.
- Planteó un viaje sobre las distintas modalidades de gestión del territorio, a través de un proceso no lineal, para poner el foco en las rupturas que ha sufrido la gestión pública.
- Resaltó el cambio de narrativas que se presentó a finales de los años 70, el cual ocasionó una ruptura con consecuencias fundamentales para entender el Estado actualmente.
- Por medio de la interacción entre narrativas (discursos y reformas) y materialidad (hechos y resultados), Leyva busca responder ¿Cuáles han sido los efectos de descentralizar, desburocratizar, desestatizar a un país que nunca alcanzó a ser centralizado, burocrático y estatizado?
- En el periodo comprendido entre 1957 y 1980, el objetivo era centralizar el poder y reducir la autonomía local, justamente porque ahí está la esencia de la creación de cualquier Estado moderno.
- Cualquier proceso de creación y fortalecimiento del Estado necesariamente requiere la disminución del poder de las elites regionales. Con el desarrollo de un aparato administrativo y militar, y a medida que se desarrollan unas burocracias naturales y profesionales, la presencia del Estado empieza a ser más fuerte, se promueven los bienes y servicios además del cumplimiento de las reglas. Se piensa entonces que hay que burocratizar para modernizar.
- En un principio, Leyva destacó que desde el plebiscito del 57 se empieza el desarrollo y la modernización del Estado con el crecimiento de la burocracia. Sin embargo, a partir de gráficos y datos, ejemplifica como la descentralización no hizo parte del plebiscito del 57.
- Usualmente se piensa que para la Constitución del 86 ya éramos un país descentralizado, sin embargo, esta situación se daba sólo en el papel, pues la paradoja es que aunque durante los años del Frente Nacional se da una expansión de la carrera administrativa y el sector público como impulso a la gestión pública, ninguna de las reglas creadas cubre el empleo público regional, entonces la expansión del empleo público nacional no cubre ni está enfocada en las administraciones locales y regionales.



- De igual forma, la ampliación del empleo público nacional no fue obligatoria. Aún en 1970 con el auge del crecimiento del empleo público, la carrera administrativa no superaba los cuatro mil funcionarios escalafonados. Este estancamiento se da porque desde 1970 hasta 1991 Colombia vivió bajo estado de excepción y en ese sentido, las reglas de carrera administrativa no aplicaban.
- Por otro lado, a nivel territorial se ve que la capacidad de recaudo propio de impuestos a nivel central se amplía. Lo anterior como consecuencia de la creación del IVA pero obliga a la nación a crear nuevos mecanismos para transferir recursos a los territorios, para lo que se crean fondos de educación regional adscritos al nivel central y dependientes de los ministerios, quienes recibían los recursos.
- Los anterior evidencia que aunque se pensara que el fortalecimiento del nivel descentralizado arranca en 1968, la realidad es que la apuesta del 68 fue crear unas entidades nacionales que manejaran los recursos a nivel local.
- A partir del análisis de datos disponibles, Leyva explicó cómo se da la creación de un buen número de entidades con el plebiscito del 57, que se acercan al paradigma de burocratizar el Estado; se crean entidades centrales con direcciones regionales, siempre administradas desde el centro.
- A partir de teóricos de la administración y diferentes referencias históricas, expuso las diferentes transformaciones que a lo largo de los años se han presentado en la Administración Pública y la concepción de su labor respecto a los gastos, la designación de trabajos burocráticos y descentralización, además de explicar cómo se da la llegada de todos estos discursos a Colombia.
- Resaltó que las reformas centralizadoras y de la gestión pública que se adelantaron en Colombia, dejan ver al país con una profunda debilidad intergubernamental, entendiendo a esta última como la relación entre centro y gobiernos periféricos, o la capacidad de que los recursos transferidos desde el centro puedan apoyar a la gestión local.
- A partir de lo anterior, Leyva sostuvo que en los últimos 30 años el Estado siguió creciendo a pesar del esfuerzo de los presidentes en este periodo por reducirlo. El estado se duplica en tamaño y adicionalmente sigue creciendo en nómina, aunque la mayoría de ese crecimiento de nómina este destinado al fortalecimiento del ejército.
- Asegura que tenemos un Estado con capacidades para dominar el territorio pero que a su vez tiene profundas deficiencias en la capacidad intergubernamental. De igual forma, afirma que tenemos un Estado que transfiere recursos pero tiene capacidad mínima de interacción.
- Resaltó e hizo un llamado a la falta de interacción del nivel central con los gobiernos territoriales, ejemplificando su argumento en la carencia de representantes de Función Pública en territorio.
- De igual forma expuso que durante los últimos 40 años las reformas de cambio del Estado se dedicaron a eliminar los mediadores burocráticos tanto como fuera posible, ya que existía mala percepción de estos. Se prefería entonces eliminar burocracias y transferir recursos de manera directa, ya fueran transferencias o subsidios.



- Sin embargo, esta malversación de los burócratas terminó generando un espacio propenso para una burocratización aún más política, incluso una mucho más politizada que hace 30 años.
- Planteó una reflexión frente a la alternativa de eliminar las entidades de nivel central, considerando la posibilidad de transformarlas en gestores de orientación del gasto público local, con capacidad de interactuar y guiar la toma de decisiones.
- Resaltó igualmente como la eliminación de los mediadores burocráticos, ha generado que los congresistas ganen protagonismo y se conviertan en intermediarios con el territorio, pues son ellos quienes conocen sus necesidades e interceden en la consecución de recursos para suplirlas..
- Es así como se evidencia la necesidad de quitarles la labor de intermediación a los congresistas, para lo cual se requiere que el Estado tenga las capacidades burocráticas del nivel central, que les permitan interactuar de forma estable y con conocimiento de causa con los gobiernos territoriales.

Para concluir, Leyva expuso cuatro recomendaciones que considera claves para el progreso de la administración pública en Colombia, además de celebrar la iniciativa de Función Pública para recoger y reconstruir la historia del Estado.

1. Es necesario generar capacidades a nivel central para interactuar con los territorios, más allá de tomar la decisión de descentralizar o no.
2. Es fundamental pensar en un nuevo rol para el centro, hay que repensar la función del Gobierno nacional respecto de los territorios, el rol de las burocracias nacionales en municipios específicos y los lugares, y hay que contar con una nueva institucionalidad, por lo que resalta el acuerdo de paz como instrumento para avanzar en la relación de centro y los municipios PDET.
3. Se pregunta ¿cómo pensar un sistema abierto? Y menciona a la descentralización como forma de sistema abierto de la gestión pública. Asegura entonces que no se están recogiendo las buenas prácticas que permitan que, los municipios parecidos en Colombia, se empiecen a gestionar de manera parecida para su progreso conjunto.
4. Concluye con una reflexión sobre como Colombia no ha tenido una academia fuerte en temas de Administración Pública y hace un llamado a las universidades colombianas a aceptar el reto y aunar esfuerzos en este campo de estudio.

Germán Burgos - *“Construcción de la estatalidad a nivel local desde los actores intra y extra estatales”*

- Inicia su intervención haciendo un paralelo entre lo que se presume y lo que es el Estado y sus limitaciones, afirmando que se asume que el Estado está ahí y que es algo dado. Partimos de que el Estado es un entramado de instituciones, organizaciones especializadas y creemos que ese entramado institucional es homogéneo, que tiene voluntad, coherencia y orden.



- Definió a los Estados como centros promotores de relaciones vinculantes que están por encima de la sociedad, y por esto, pueden cambiarla. Entonces, a pesar de estar por fuera de la sociedad, es capaz de transformarla.
- Resaltó también que los Estados son procesos en construcción permanente y que en todos los Estados hay luchas internas, entonces no son organizaciones homogéneas ya que la división de poderes significa tensiones de pesos y contra pesos.
- ¿cuándo el Estado ha tenido la soberanía plenamente? A lo que respondió que solo se han tenido nichos de soberanía en algunos temas y concluyó la introducción afirmando que nos acercamos al Estado como si fuese un sujeto abstracto al que le damos características y funciones, por lo que existe en las mentes y el derecho, pero que, a pesar de ser sujeto abstracto, existe y tiene más implicaciones de lo que normalmente se piensa.

Propone así una visión antropológica del Estado y resume su visión en 5 ideas:

1. Los Estados no son estructuras coherentes ya que en su interior se presentan múltiples luchas de poder y prácticas diversas, lo cual cuestiona el alcance del principio de legalidad.
2. Burgos cuestionó la idea de que el Estado es un centro de poder, puesto que para él, el Estado no es un centro sino parte de las relaciones de poder con otros actores de poder territorial y extra territorial.
3. El orden social depende de la interacción entre actores estatales y extra estatales. El Estado moderno se funda en la desconfianza del ser humano, desconfiamos de la idea de construcción, y la acción colectiva está al margen de un estado de poder, de la idea de un centro.
4. Los Estados no actúan en el vacío, las élites de Estado actúan en el marco de otros actores de poder, lo que conlleva a conflictos, resistencias y complementariedades. El Estado está enmarcado en múltiples y complejas relaciones sociales que tiene influencia sobre él, además de condicionarlo y limitarlo. De tal suerte que no está por encima de la sociedad sino inmerso en ella y de manera diferencial: No es lo mismo el Estado en Bogotá que en Montería.
5. Ver el Estado de una forma antropológica significa sostener que el Estado se construye de manera diferencial. La estatalidad tiene expresiones diferenciales a lo largo del territorio, con presentaciones de distintas formas, por lo que a nivel del Estado, hay instituciones más estatalizadas que otras y al interior del Estado pueden haber diferentes niveles de estatalidad.



- En este punto, Burgos hizo mención a la importancia y a la necesidad de construir estatalidad, asegurando que esta construcción se ha desarrollado bajo dos líneas: construcción de estatalidad desde **arriba** y desde **abajo**.
- La construcción desde arriba pretende lograr que los seres humanos a nombre de instituciones abstractas, logren, articulen y produzcan ciertas relaciones sociales de manera monopólica.
- Todo Estado actúa a través de agentes personales, por lo que para construir estatalidad desde el centro se necesita:
 1. Liderazgos ilustrados
 2. Presión popular en el sentido de demandas sociales en favor de la estatalidad, donde existen organizaciones sociales que interactúan con instituciones estatales para el cumplimiento de sus funciones
 3. Un sistema tributario general
 4. Un nivel de homogeneidad social
- La construcción estatal es más fácil donde hay cierto tipo de homogeneidad.
- Por otro lado, los Estados se pueden construir desde abajo, lo que según Burgos, significa:
 1. Visualizar las prácticas de ciertos burócratas en su relación con los actores sociales de poder ubicados en los territorios. El Estado no se construye desde la lógica centralista sino también a partir de ver cuáles han sido las prácticas entre burócratas y actores a nivel social del territorio.
 2. Hay un elemento informal en esas relaciones entre burócratas y actores sociales de poder que están en el territorio, y aunque desde el centro se considere que estas relaciones que se dan allí no son estatalidad sino anti-estatalidad, los expertos aseguran que allí también hay construcción estatal así sea pequeña y precaria.
 3. Hay que responder el cómo se genera estatalidad desde la construcción del Estado desde abajo: identificación, análisis y recolección de hechos que recogen las prácticas de poder entre actores sociales y burócratas.

Mencionó igualmente que existen estudios sobre la construcción de Estado a nivel local,:

- Afirmó que para hablar de construcción de estatalidad, se requiere la participación organizada de determinados actores sociales respecto de ciertas dinámicas o estancias estatales, que pueden presionar al Estado para que gestione y cumpla sus funciones de una forma más adecuada.



- La construcción de Estado a nivel local se hace negociando con los actores de poder local para que estos actúen en nombre del Estado y no a nombre de intereses particulares o de grupo.
- Lo anterior es parte de un proceso de interacción permanente, donde las élites locales y las elites estatales negocian progresivamente para que los territorios entren a ser regulados por el Estado pero a través de las elites locales.
- Existen ciertos territorios resistentes a la idea del Estado porque consideran que es una organización represiva y extractora de recursos económicos, entonces generan resistencia a esta estatalidad a través de formas paralelas de acción colectiva.
- Insistió en que no se pueden desconocer las prácticas propias de acción colectiva de estos territorios que se rehúsan a la estatalidad y deben ser tenidos en cuenta en la construcción de la estatalidad misma.
- Es así como hizo referencia a la captura del Estado, entendida como la idea según la cual ciertos actores de poder social, generalmente mafiosos, se apropian de instancias del Estado para funcionalizar intereses según su lógica, lo que nos da a entender que el Estado está en alguna parte y lo capturan.
- Burgos afirmó que en Colombia el Estado está capturado, y reflexionó sobre cómo esta captura le da sentido al Estado como un actor de poder para regular relaciones sociales. En otras palabras, asumir que la institucionalidad puede ser capturada, quiere decir que la institucionalidad tiene un valor para regular y controlar los territorios.
- Concluyó su intervención afirmando que los actores de fuerza de la fiscalía, y organizaciones militares del Estado, tienen que interactuar con actores de poder con los cuales llegan a algún nivel de interacción (formal e informal), que debe ser analizado para determinar hasta qué punto el Estado también se está construyendo.
- Finalmente Burgos hizo una aclaración ya que lo anteriormente mencionado puede ser interpretado como la defensa de lo que algunos ven como prácticas ilegales, y podría ser una forma de construir estatalidad, haciendo una invitación a considerar que los Estados de cierta manera y hasta cierto punto han sido productos históricos no solo de construcciones legales, sino también de construcciones ilegales.

Para cerrar el encuentro, El subdirector Fernando Medina concluyó con una reflexión sobre las diferentes discusiones que se han dado a lo largo de las tertulias, en donde se presentan dos visiones contrastantes como sucedió en esta tertulia, donde se confrontan ideas y genera interés en la comunidad que está alrededor de los temas de la administración pública, ya sea en la academia o en el ejercicio de la gestión pública.



El **estado**
del **Estado**

De igual forma, subrayó la importancia de darle continuidad a estos espacios académicos de gran valor, para promover el interés y la participación activa de diferentes grupos, además de conformar un espacio de discusión para alimentar el trabajo de Función Pública.



El **estado**
del **Estado**